

13 januari 2011

Kabinetsreactie Groenboek toekomst EU-ontwikkelingsbeleid

Nederlandse reactie op het Groenboek van de Europese Commissie '*EU-ontwikkelingsbeleid ter ondersteuning van groei voor iedereen en duurzame ontwikkeling; Het EU-ontwikkelingsbeleid trefzekerder maken*', COM(2010) 629, 10 november 2010.

Algemene opmerkingen

Het kabinet verwelkomt het groenboek over de toekomst van het EU-ontwikkelingsbeleid en de publieke consultatie die de Europese Commissie hierover organiseert. In de aanloop naar de Financiële Perspectieven 2014-2020 is het gewenst om het EU-ontwikkelingsbeleid tegen het licht te houden en kritisch te kijken naar de huidige uitgangspunten en accenten. Het EU-beleid zal adequaat moeten inspelen op de snelle verschuivingen in de mondiale verhoudingen, met name de opkomst en de groeiende invloed (ook in Afrika) van middeninkomenslanden in Azië en Latijns Amerika. Het EU-ontwikkelingsbeleid moet ook bijdragen aan de aanpak van prangende grensoverschrijdende problemen zoals klimaatverandering, illegale migratiestromen, onveiligheid en terrorisme. De EU heeft een helder verhaal en duidelijke resultaten nodig om steun voor de Europese hulpinspanningen te behouden.

Uitgangspunt voor het kabinet is dat Europese ontwikkelingssamenwerking in principe een essentiële aanvulling vormt op het bilaterale beleid. Dit mede in het licht van het gegeven dat Nederland het aantal partnerlanden en sectoren in het bilaterale ontwikkelingsbeleid gaat beperken. De Commissie kan mede namens Nederland OS-activiteiten ontplooiën op een reeks van terreinen - variërend van grootschalige infrastructuur tot verkiezingswaarneming - waarvoor wij als lidstaat geen of slechts beperkte middelen beschikbaar hebben. Ook is de EU actief in veel landen waar Nederland strategische belangen heeft, maar geen bilateraal programma, zoals bijvoorbeeld in de buurlanden van de Unie.

Nederland stelt vast dat de Commissie de afgelopen jaren belangrijke verbeteringen heeft doorgevoerd in met name de uitvoering van de hulp. Daardoor is de EU een donor geworden die mee voorop loopt in de uitvoering van de Parijs/Accra agenda voor effectiviteit van de hulp. Vergeleken met andere donoren, scoort de EU nu goed op een reeks van criteria, waaronder transparantie en efficiëntie¹.

Dit laat onverlet dat Nederland van oordeel is dat verdere aanpassing en modernisering van het EU-ontwikkelingsbeleid noodzakelijk is. De EU-ontwikkelingssamenwerking bestrijkt een enorm aantal thema's waardoor potentiële meerwaarde onvoldoende gerealiseerd wordt. De resultaten van het beleid krijgen nog steeds onvoldoende aandacht. Over de te sterke dominantie van begrotingssteun in het EU-beleid heeft Nederland al kritisch gereageerd in de kabinetsreactie op het groenboek EU-begrotingssteun.

Het kabinet geeft hieronder meer in detail zijn oordeel over een aantal door de Commissie opgebrachte vragen. In de laatste paragraaf worden de belangrijkste elementen van de Nederlandse positie samengevat.

¹ Zie bv onderzoek Centre for Global Development oktober 2010; <http://www.cgdev.org/content/publications/detail/1424481/>; MOPAN-rapportage 2008; OESO-DAC Peer Review

Thema-keuze

In de Europese ontwikkelingssamenwerking zijn naar het oordeel van Nederland scherpere keuzes nodig. Bij de vaststelling van de Europese Consensus inzake Ontwikkeling in 2005 is de Commissie geen beperking opgelegd wat betreft thematiek. Mede onder invloed van een veelheid aan wensen en voorkeuren van het Europees Parlement en van de lidstaten is het EU-ontwikkelingsbeleid een breed samengesteld palet van vrijwel alle mogelijke thema's geworden. Nederland acht dit ongewenst en meent dat scherpere keuzes kunnen bijdragen aan zowel een grotere impact van het EU-ontwikkelingsbeleid als aan een duidelijker beeld over de EU-inzet. Om draagvlak te behouden voor Europese OS, moet de Commissie zich richten op gebieden waar het internationaal verschil kan maken en waarmee ook zoveel mogelijk een Europees belang wordt gediend.

Nederland constateert met genoegen dat de nieuwe Commissie met het groenboek meer focus wil aanbrengen, en wel op activiteiten die inclusieve groei ondersteunen. Nederland kan zich goed vinden in deze keuze, die op hoofdlijnen aansluit bij de verschuivingen die het kabinet doorvoert in de bilaterale hulp. Sociale investeringen (onderwijs, gezondheidszorg, etc.) blijven van belang in het kader van de MDGs en kunnen indirect bijdragen aan economische ontwikkeling. Het kabinet is echter van oordeel dat de EU/Commissie juist op de in het groenboek genoemde thema's als energie, infrastructuur en landbouw/voedselzekerheid potentieel een grotere toegevoegde waarde kan realiseren dan op de sociale thema's waarop nu een relatief sterke nadruk ligt. Ook op het gebied van handelsgerelateerde hulp - Aid for Trade - heeft de Commissie ervaring en kennis die een inzet op dit gebied rechtvaardigen. De gedachte dat hulp meer als katalysator en hefboom voor groei en sterker ondernemerschap moet worden ingezet, sluit aan bij de Nederlandse visie. Daarbij zou de Commissie meer gebruik kunnen maken van leningen en garanties in combinatie met giften, om bedrijven beter in staat te stellen bij te dragen aan duurzame groei.

Nederland staat positief tegenover het voorstel van de Commissie om van toegang tot duurzame energie in Afrika een prioriteit in het EU-ontwikkelingsbeleid te maken. Door daarbij in overleg met de betrokken overheden en particuliere partijen zoveel mogelijk voor duurzame en hernieuwbare energie te kiezen kan tevens een concrete bijdrage aan de bestrijding van klimaatverandering worden geleverd. Samenwerking met de private sector, gebruik makend van leningen in plaats van of ter aanvulling van giften, kan belangrijke voordelen bieden.

Ook de door de Commissie beoogde nadruk op voedselzekerheid en landbouwontwikkeling in het EU-ontwikkelingsbeleid sluit aan bij de Nederlandse visie, waarin een hernieuwde aanpak van deze onderwerpen prioriteit heeft. Groei in de landbouwsector is in lage inkomenslanden vaak de belangrijkste weg om armoede duurzaam te bestrijden. Cruciaal blijft het nationale beleid van het betreffende land, dat groei in de landbouwsector niet in de weg moet staan. Het wegnemen van grensbelemmeringen tussen landen in Afrika is daarbij ook van belang; regionale integratie vergroot de markten, biedt kansen voor landbouwontwikkelingen en stabiliseert voedselprijzen. Naast de overheid zijn private partijen van belang. Het bedrijfsleven kan onder meer in de vorm van PPP's nauwer betrokken worden bij het EU-beleid, zoals de Commissie voorstelt. Het kabinet ziet op dit gebied ook goede mogelijkheden voor onderlinge samenwerking en voor het betrekken van Nederlandse expertise bij de uitvoering van het EU-beleid. Kennisinstellingen kunnen daarbij worden benut en uitwisseling van kennis tussen de EU en partnerlanden kan worden gestimuleerd.

Landenallocatie

Het kabinet is van oordeel dat de EU ook scherper moet beoordelen in welke ontwikkelingslanden het uitrollen van een klassiek OS-programma nog gewenst is. Nu ontwikkelt de Commissie activiteiten die als officiële hulp (ODA) te boek staan in vrijwel alle landen buiten de OESO. Voor het nabuurschapsprogramma – dat bijna volledig als ODA meetelt – bestaan duidelijke strategische doelstellingen die met behulp van de middelen van het ENPI worden nagestreefd; het creëren van een zone van vrijheid, veiligheid en economische welvaart rondom de EU is een strategisch doel dat Nederland ten volle onderschrijft. Ook de pre-accessie steun onder het IPA – welke ook voor het grootste deel als ODA kwalificeert – kent duidelijke doelstellingen, in dit geval ter voorbereiding van mogelijke toetreding. Vanuit het DCI-programma (het OS-instrument voor Azië en Latijns Amerika) voert de EU nog een klassiek ontwikkelingsbeleid in een veelheid aan ontwikkelingslanden, variërend van minst ontwikkelde landen als Bangladesh en Bolivia tot G-20 landen als India, China en Brazilië.

De EU moet zich de vraag stellen of een dergelijke ontwikkelingsrelatie met rijkere middeninkomenslanden nog gewenst is. Nederland stelt zich op het standpunt dat klassieke EU-hulp niet meer aan de orde moet zijn bij een bepaald welvaartsniveau dan wel een behoorlijke nationaal potentieel om zelf armoede te bestrijden. Nederland is van oordeel dat bij de vaststelling (door de EDEO i.s.m. de Commissie) van de landenlijst en de hulpallocatie onder de nieuwe financiële perspectieven veel strikter beoordeeld moet worden of een klassiek hulpprogramma nog opportuun is. Ontwikkelingshulp is een schaars goed en alleen prioritaire activiteiten verdienen financiering. Met de rijkere opkomende ontwikkelingslanden zou de EU beter een (financieel veel beperkter) modern samenwerkingprogramma kunnen opzetten, bijvoorbeeld om economische samenwerking te bevorderen, uitwisseling van kenniswerkers en onderzoekers, handelsbevordering etc. Afbouw van klassieke hulp aan opkomende middeninkomenslanden kan binnen een gegeven omvang van de EU-begroting ook middelen vrijspelen voor een intensievere aanpak van belangrijke grensoverschrijdende problemen als instabiliteit, vrede & veiligheid, illegale migratie, klimaatbeleid en dergelijke.

Nederland is verder sterk voorstander van het onder de EU-begroting brengen van het Europees Ontwikkelingsfonds (EOF), met het oog op de wenselijkheid van integrale afweging, transparantie en democratische controle door het Europees Parlement. Dit zou ook een stap kunnen zijn in de richting van een 'normalisering' van de betrekkingen tussen de ACS-landen en de EU.

OS-beleidscoherentie en integraal extern beleid

De Commissie legt in het groenboek terecht nadruk op het belang van OS-beleidscoherentie: het streven naar betere samenhang tussen het ontwikkelingsbeleid en de andere beleidsvelden van de EU die van invloed kunnen zijn op ontwikkeling (handel, landbouw, visserij, migratie, klimaat, etc). Ook in het Nederlandse regeerakkoord wordt het belang hiervan genoemd.

De EU-inzet op het gebied van OS-beleidscoherentie verdient concretisering, het werkprogramma moet verder ingevuld worden. Nederland stelt bijvoorbeeld voor dat de Commissie op handelsgebied vanuit het perspectief van OS-beleidscoherentie hoge prioriteit geeft aan spoedige afronding van de handelsbesprekingen met Afrika. De EPA-onderhandelingen met de Afrikaanse regio's zijn in een impasse geraakt. Om hieruit te komen zou de EU snel een finaal en verbeterd aanbod moeten doen, gekoppeld aan een einddatum. Mocht

dit op korte termijn niets opleveren, dan stelt Nederland voor om af te stappen van het streven naar tweezijdige handelsovereenkomsten met de Afrikaanse regio's. De herziening van het APS (Algemeen Preferentieel Stelsel) biedt mogelijkheden om te kijken hoe de toekomstige relatie vormgegeven kan worden.

Een stevig integraal en coherent EU-beleid onder leiding van de HV is ook gewenst op het gebied van stabiliteit, veiligheid en ontwikkeling. Meer dan in het verleden, moet de inzet van OS-middelen integraal bijdragen aan de bredere doelstellingen van de Unie op dit gebied. De politieke dialoog met ontwikkelingslanden, onder meer in het kader van artikel 8 van het Cotonou Verdrag, moet daartoe goed worden benut.

Bij de vormgeving van het EU-ontwikkelingsbeleid is ook wederkerigheid van belang. Tegenover Europese inspanningen staan verplichtingen voor ontwikkelingspartners op het gebied van ondermeer goed bestuur, goed macro-economische beleid, mensenrechten en het nakomen van internationale afspraken (o.m. op het gebied van migratie en terugkeerbeleid). In de op te stellen Country Strategy Papers (voor de periode 2014-2020) moet deze wederkerigheid in de relatie met ontwikkelingslanden nader worden uitwerkt.

Werkverdeling en gezamenlijke programmering

Betere werkverdeling tussen alle EU-donoren (lidstaten en Commissie) blijft van het grootste belang om versnippering van de hulp tegen te gaan. De Europese Commissie wijst er in het groenboek op dat echt doeltreffende coördinatie van de hulp in de programmeringsfase nog eerder uitzondering dan regel is.

Nederland is van oordeel dat de Commissie de haar toebedeelde rol als aanjager van werkverdeling binnen de EU moet blijven vervullen. Dit zowel wat betreft de werkverdeling binnen partnerlanden (*in-country division of labour*) als de werkverdeling tussen partnerlanden (*cross-country division of labour*). Nederland hecht zelf ook aan afstemming met andere lidstaten en de Commissie in het proces van bilaterale landenconcentratie dat het kabinet de komende jaren zal doorvoeren. Gezamenlijke EU-programmering moet een impuls krijgen bij de programmering onder de komende financiële perspectieven vanaf 2014.

MDG's en Europese afspraken over hulpomvang

De internationale gemeenschap heeft zich verplicht ontwikkelingslanden bij te staan in het proces van armoedebestrijding. Daaraan zijn concrete doelstellingen gekoppeld: de Millennium Development Goals voor 2015. Er is in de afgelopen jaren, mede dankzij de Europese inzet, op verschillende MDG's grote vooruitgang is geboekt. Voorbeelden zijn het sterke terugdringen van kindersterfte, de ruimere toegang tot schoon drinkwater en de toename van het aantal kinderen dat basisonderwijs krijgt.

Nederland hecht eraan dat de Europese Commissie alle lidstaten blijft aanspreken om de afspraken over verhoging van de uitgaven voor ontwikkelingshulp (minimaal 0,7% BNI in 2015) na te komen, overeenkomstig de conclusies van de Europese Raad van juni 2005 en juni 2010. Nederland zal zich houden aan de overeengekomen internationale norm van 0,7% BNI voor ODA. Maar het is van belang, ook voor het draagvlak voor ontwikkelingssamenwerking in Nederland, dat landen met een vergelijkbaar welvaartsniveau als Nederland zich eveneens aan deze afspraak gaan houden.

OESO-DAC

Nederland zou het toejuichen indien de Europese Commissie de komende jaren een bijdrage zou leveren aan de discussie over de huidige ODA-definitie. Nederland zal in de statistische werkgroep van OESO-DAC de relevantie van de

richtlijnen op het gebied van uitgaven voor vrede en veiligheid onder ODA aankaarten. Doel daarbij is om internationale consensus over evident ontwikkelingsrelevante uitgaven te krijgen, ook als de besteding daarvan via militaire instanties plaatsvindt. De ontwikkelingen op het gebied van 3D-beleid (diplomacy, development, defense) geven aanleiding om enkele richtlijnen van de OESO-DAC te heroverwegen.

Resultaten

Rapportage over resultaten krijgt in het EU-ontwikkelingsbeleid te weinig aandacht. Resultaatgerichtheid moet veel centraler staan in de programmering: wat wil EU precies bereiken met een bepaalde interventie? Vervolgens moet de voortgang op verschillende niveau's gemonitord worden en in de vorm van rapportages toegankelijk zijn. Zowel statistische gegevens als verhalende rapportages zijn nodig. Het jaarrapport van de Europese Commissie over de besteding van de externe hulp moet veel duidelijker aangeven in welke mate doelen zijn behaald, niet alleen welke middelen zijn ingezet.

Overige

Het kabinet zou de Commissie willen stimuleren om beleid te ontwikkelen voor het toegestane maximale salarisniveau bij niet-gouvernementele ontwikkelingsorganisaties die substantiële subsidies ontvangen van de EU. Ter toelichting: in het Nederlandse OS-beleid mag het salaris binnen een gesubsidieerde NGO niet hoger zijn dan het salaris van de Directeur-generaal Internationale Samenwerking van het ministerie van Buitenlandse Zaken.

Ten slotte zou Nederland de Commissie willen suggereren om sociale voorwaarden toe te passen bij aanbestedingen, in vervolg op de oproep van de Raad voor Concurrentievermogen van september 2008 en gebruik makend van *best practices* van lidstaten.

Samenvatting/conclusie

Nederland hecht eraan in de consultatie over de toekomst van het EU-ontwikkelingsbeleid de volgende punten naar voren te brengen:

- Nederland is voorstander van modernisering van het EU-ontwikkelingsbeleid. Om draagvlak te behouden voor Europese OS, moet de Commissie zich richten op gebieden waar het internationaal verschil kan maken en waarmee ook zoveel mogelijk een Europees belang wordt gediend.
- De EU/Commissie moet scherpere keuzes maken op thematisch gebied. Nederland juicht toe dat de Commissie meer nadruk wil leggen op het ondersteunen van inclusieve economische groei in ontwikkelingslanden. Nederland bepleit dat de Commissie focust op energie, infrastructuur, landbouw/voedsel en Aid for Trade, terreinen waarop de Commissie een meerwaarde kan realiseren in nauwe samenwerking met zowel overheden als de private en particuliere sector. Met steun voor duurzame en hernieuwbare energie kan de EU tevens een concrete bijdrage aan de bestrijding van klimaatverandering leveren.
- In de rijkere middeninkomenslanden in Azië en Latijns Amerika moet de EU geen klassiek ontwikkelingsprogramma meer uitvoeren. Het DCI zou in dit licht moeten worden herzien voor de periode 2014-2020. Het EOF moet onder de EU-begroting worden gebracht.
- De Commissie moet begrotingssteun veel selectiever inzetten: geen begrotingssteun bij twijfel over bestuur, mensenrechten of corruptiebestrijding. De politieke beleidsdialoog met de partnerregeringen moet worden versterkt.
- Wederkerigheid is van belang: tegenover Europese inspanningen staan verplichtingen voor ontwikkelingspartners op het gebied van onder meer

goed bestuur, mensenrechten en het nakomen van afspraken (o.m. terug- en overnameovereenkomsten).

- De EU-hulp moet onderdeel vormen van integraal extern beleid om stabiliteit, veiligheid en ontwikkeling te bevorderen. Het tegengaan van illegale migratie en de samenhang tussen migratie en ontwikkeling verdienen integrale aandacht.
- Nederland zou het toejuichen indien de Europese Commissie de komende jaren ook een bijdrage zou leveren aan de discussie over de definitie van ODA op het gebied van veiligheid & ontwikkeling.
- In het licht van OS-beleidscoherentie moet de Commissie de EPA-onderhandelingen met Afrikaanse landen op basis van een nieuw en finaal voorstel snel afronden. Als dit niet lukt kan de herziening van het APS mogelijkheden bieden voor de toekomstige relatie.
- Scherpere werkverdeling tussen EU-donoren blijft noodzakelijk en de Commissie moet hierin de rol van aanjager blijven vervullen. Gezamenlijke EU-programmering moet een impuls krijgen bij de programmering onder de komende financiële perspectieven.
- Nederland hecht eraan dat de Europese Commissie lidstaten blijft aanspreken om de streefcijfers voor ontwikkelingshulp uiterlijk in 2015 te halen.
- Resultaatgerichtheid moet veel centraler staan in de programmering van de Europese hulp. De rapportage over resultaten moet veel zwaarder worden aangezet.